تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر

أ.بسمة عولمي

جامعة باجي مختار– عنابة–الجزائر

Résumé :

Cet article rédige tout ce qui concerne le système d'administration locale en Algérie dont deux principale institutions : La Commune et La Wilaya, ces derniers sont basé sur un système de gestion, c'est La Décentralisation Administratif.

Les deux institutions de l'administration locale sont chargés de l'exécuter les projets programmés par l'Etat et qui demande un financement énorme, mais le financement locale en Algérie pose des problèmes de déficits surtout au niveau de la fiscalité locale.

المقدمة

يرتكز التنظيم الإداري في أي دولة على أساليب فنية تتمثل في المركزية واللامركزية كسبل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة. فالتنظيم الإداري ومهما كان النظام السياسي والاقتصادي السائد في دولة ما يبنى على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لامركزية.

واختلاف الأنظمة بين الدول يكمن في مدى الأخذ بنظام المركزية أو اللامركزية مراعاة في ذلك المعايير السائدة بها في المجال السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي. تتجسد اللامركزية الإدارية في صورتين، حيث تمثل الأولى اللامركزية الإقليمية والثانية اللامركزية المرفقية، وتعد اللامركزية الإقليمية ذات أهمية قصوى في أي نظام إداري في أي دولة فهي تبنى على أساس دستوري وتتبلور في شكل الإدارة المحلية حسب القانون الإداري المعمول به في الجزائر، وقد نصت المادة **15** من الدستور الجزائري لسنة **1996** على أن:" الجماعات الإقليمية للدولة هي: البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية ".كما نصت المادة **16** من الدستور نفسه على مايلي:" يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ".

* أستاذة مساعدة. كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير– جامعة باجي مختار– عنابة– الجزائر

مايل: aoulmib@yahoo.fr

تقوم الإدارة المحلية في الجزائر على أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية والمرفقية، حيث تقوم اللامركزية الإقليمية على خليتين أساسيتين هما: البلدية والولاية، ويمثلان الهيئات المحلية التي تعمل على تنفيذ برامج التنمية المحلية وفق ما نص عليه التشريع الإداري ويكون التنفيذ في محله وفق البرامج المسطرة إلا بتوفر الموارد المالية والبشرية المتاحة وبالأخص الموارد الجبائية ولهذا سيتم التطرق إلى الإطار القانوني والوظيفي لهيئات الإدارة المحلية في الجزائر مع تقييم وضع المالية المحلية.

أولا: مفهوم الإدارة المحلية وأهميتها

يعد وجود إدارة محلية إلى جوار إدارة مركزية ضروري ومن شأنه أن يفرز عن نتائج تتوسع فيها صلاحيات الإدارة المركزية على حساب الإدارة المحلية. فالهدف من نظام الإدارة المحلية هو إدارة مرفق محلي ذو نفع عام وتزداد أهميتها كلما اقتربت من المواطن كما تعتمد الإدارة المحلية على أسس ومقومات تدعمها وتلهمها سبل التسيير الحسن ولهذا من الضروري التعرف على أهميتها وأسباب الاعتماد عليها.

1– أهمية الإدارة المحلية[1] :اهتم الكثير من الباحثين كل حسب مجال تخصصه بالإدارة المحلية أشد الاهتمام، فعلماء الاجتماع اهتموا بها من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الاجتماعي، كما أن الإدارة المحلية تقوم على فكرة تقسيم العمل وهو ما يجعلها موضع اهتمام هذه الفئة من الباحثين.

كما يمكن النظر أيضا إلى الإدارة المحلية من زاوية سياسية على اعتبار أن المجالس المحلية تمثل قاعدة اللامركزية يتمكن من خلالها المنتخبون على مستوى الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار مما يجسد فعلا فكرة الديمقراطية، أيضا اهتم علماء الإدارة بهذا النوع من الإدارة نظرا لما تشكله من أهمية كبرى في نظرية التنظيم فلا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية.

2– أسباب الاعتماد على نظام الإدارة المحلية: تعتبر الأسباب الداعية لاعتماد نظام الإدارة المحلية موحدة تقريبا في كل الدول، يمكن حصرها في مايلي:

– تزايد مهام الدولة؛
– التفاوت فيما بين أجزاء إقليم الدولة؛
– تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي.

أ–تزايد مهام الدولة: كانت مهام الدولة فيما سبق تتمثل في الأمن والعدالة والدفاع فتطورت فيما بعد إلى دولة متدخلة تعتني بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها، هذا التنوع في النشاط والتعدد في المهام فرض إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في

الدور المنوط بها والمتمثلة في الإدارة المحلية(الجماعات المحلية). فقد أصبح العمل بالمركزية الإدارية لا يجدي نفعا مع تطور عدد البلديات وتزايد المشاريع التنموية والمنشآت القاعدية.

ب– التفاوت فيما بين أجزاء إقليم الدولة: تختلف الأقاليم من الناحية الجغرافية، فهناك المناطق الساحلية والمناطق القريبة من العاصمة والمناطق البعيدة عنها، كما تختلف من حيث تعداد السكان. إلى جانب وجود المدن المكتظة بالسكان، مدن قليلة السكان، مناطق تزخر بالإمكانات السياحية ومناطق لا تتوفر على هذا العامل...الخ.

هذا الاختلاف بين منطقة وأخرى من مناطق الدولة الواحدة في العامل الجغرافي والسكاني إلى جانب العامل المالي، يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، ذلك أنه لا يمكن تصور تسيير كل المناطق على اختلاف عواملها وإمكانياتها وموقعها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة. وكلما كان مقر المسير قريبا من مشاكل الإقليم ومواكب لتطورات التنمية الإقليمية كلما كان التسيير أحسن.

ج–تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي: تعبر الإدارة المحلية عن التسيير الذاتي وهو وسيلة فعالة لاشتراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم. كلما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية[2]. ومنه، فالإدارة المحلية لا تخلو من الأهمية كونها أكثر النظم الإدارية فعالية وديناميكية لأنها أقرب إلى المجتمع المحلي. ولا يكتمل عمل نظام الإدارة المحلية إلا إذا توفرت على أساليب تسيير وقواعد تحكم عملها ويعد أسلوب اللامركزية الإدارية أحسن الأساليب في تسيير نظام الإدارة الحلية.

ثانيا: علاقة الإدارة المحلية باللامركزية الإدارية

تعتبر اللامركزية الإدارية أسلوبا جديدا ظهر منذ القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، أين ارتبط مفهوم اللامركزية بالإدارة المحلية والهيئات القائمة على هذا المفهوم ألا وهي الجماعات المحلية. فاللامركزية الإدارية تعمل على جعل الإدارة المحلية أكثر فعالية في تسيير شؤون الجماعات المحلية.

1– ماهية اللامركزية الإدارية: تعتبر اللامركزية الإدارية من أهم الأساليب المعتمدة في تسيير الإدارة المحلية، وهذا الأسلوب تحكمه قواعد واعتبارات عديدة تجعله أنجع الأساليب في إدارة المحليات.

أ- تعريف اللامركزية الإدارية: اللامركزية الإدارية هي ذلك النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية والوحدات الإدارية الإقليمية الأخرى والمستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمجرد اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة جزئيا لرقابة الإدارة المركزية [3].

يشمل هذا التعريف جانبين: **سياسي** ويتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من تسيير شؤونها بنفسها مما يرسخ مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما **الجانب القانوني** فيتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والمحلية من جهة، وبين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي من جهة أخرى.

ب-اعتبارات تجسيد اللامركزية الإدارية: يفرض تجسيد اللامركزية الإدارية على الدولة مراعاة العديد من الاعتبارات منها:

- **نوع الوظائف والمهام:** بالرغم من استقلالية الجماعات المحلية إلا أنه لا تخول لها السلطة المركزية ممارسة كل الوظائف، إذ هناك وظائف نظرا لطابعها لا تحتاج إلى تفويض كالدفاع والأمن. أما الوظائف الأخرى كالتجهيز والتجارة والفلاحة والمواصلات والري... يمكن نقلها على مستوى الإقليم.
- **درجة النمو والوعي الاجتماعي:** تتجسد اللامركزية الإدارية على المستوى المحلي في الإدارة المحلية والتي تخول لها صلاحية إدارة الشؤون المحلية على أكمل وجه مما يفرض كفاءة ودرجة عالية من الوعي الاجتماعي حتى تضمن نجاحا أكبر.
- **مدى توفر الخبراء الإداريين:** يعتبر انعدام أو نقص الخبراء الأكفاء والمختصين في مجال الإدارة مانعا دون اتخاذ قرارات مصيرية وهذا ما ينعكس سلبا على شؤون الإقليم.

ج- أركان اللامركزية الإدارية: يقوم النظام اللامركزي على ثلاثة أركان، إذ يعترف بوجود مصالح محلية متميزة وبوجود هيئات محلية مستقلة، يربط هذه الأجهزة بالسلطة المركزية التي تقوم بالرقابة عليها.

- **المصالح المحلية المتميزة** [4] : يرتكز نظام اللامركزية الإدارية على المصالح المحلية التي تتكفل بالإشراف والتسيير من قبل الأشخاص المعينين والمنتخبين من قبل الشعب حتى يتسنى للسلطة المركزية إدارة المصالح العامة التي تهم الدولة ككل، فالدولة تسيطر على مرافق الأمن والقضاء والمواصلات بين الولايات والبلديات عبر الوطن أما الوظائف الأخرى كالصحة والتعليم والكهرباء والماء... تعنى بإدارتها المصالح المحلية لأن هذه الأخيرة أدرى بحاجة المجتمع إليها وبالتالي تتحمل هي مسؤولية إشباعها. فالمصالح المحلية في الجزائر وتحديدها يعد من اختصاص المشرع إذ يتبع هذا الأخير طريقتين هما:

* **الطريقة الأولى**: يحدد فيها المشرع اختصاص السلطة اللامركزية وما يتبقى يكون من اختصاص السلطة المركزية وبالتالي لا يمكن ممارسة أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل حتى لو توفر لديها كل الإمكانيات لممارسة هذا النشاط.

* **الطريقة الثانية**: يحدد فيها المشرع اختصاصات السلطات اللامركزية دون حصرها بقواعد عامة محددة إلا ما استثني بنص خاص كالدفاع والعدالة والتمثيل الخارجي لأن هذه المرافق تتعارض في طبيعتها ومبدأ فصلها عن السلطة المركزية.

– **الهيئات المحلية المسيرة**: لا يكفي أن يعترف المشرع بأن هناك مصالح محلية متميزة فحسب، بل يلزم عليه أن يوكل إدارة وتسيير هذه المصالح لذوي الشأن أنفسهم ولما كان من المستحيل على جميع السكان المحليين أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فمن الضروري أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم أو بتعيين من السلطة المركزية.

– **رقابة السلطات المركزية**: الرقابة تعني وجود أجهزة رقابية مركزية على الهيئات أو الوحدات المحلية والعاملين بها، فقد اصطلح على الرقابة المركزية بالوصاية الإدارية لدى رجال القانون إلا أنها لا تعبر عن المقصود بها، لهذا لابد أن تحل محلها الرقابة الإدارية نظرا للفوارق الآتية:

– يؤخذ بمبدأ الوصاية الإدارية في القانون المدني نظرا لانعدام الأهلية لكن الإدارة المحلية تتمتع بكامل الأهلية في ممارسة كل التصرفات القانونية المنوطة بها.

– الوصاية الإدارية تقوم على فكرة إحلال شخص محل شخص آخر فاقد الأهلية أو ناقص الأهلية في رعاية شؤونه وإدارة أمواله.

ففي نظام اللامركزية الإدارية لا يكفي أن تقوم الجماعات المحلية بالدور المنوط بها فحسب، بل تتعدى إلى قياس مدى نجاح السلطات المحلية في تمتعها باستقلالية مالية واسعة.

ترتكز سياسة اللامركزية على توزيع الصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية ضمن وحدة الدولة بين وحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية). وبالتالي تمثل البلدية والولاية تطبيقات الإدارة المحلية في القانون الإداري الجزائري.

ثالثا: تطبيقات الإدارة المحلية في القانون الإداري الجزائري

تمثل تطبيقات الإدارة المحلية في الجزائر صور اللامركزية الإدارية مثل الهيئات الإقليمية: البلدية والولاية، والهيئات التقنية والمصلحية: المؤسسات العامة الإدارية، الشركات الوطنية والتعاونيات والدواوين العامة...الخ. من الضروري التعرف على الخليتين الأساسيتين في المجتمع المحلي ألا وهما البلدية والولاية من الناحية القانونية والوظيفية.

1- الإطار القانوني والوظيفي للبلدية: تعتبر البلدية خلية أساسية في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر كونها تشكل قاعدة المجتمع، وقد حضيت باهتمام السلطات المركزية من خلال النصوص القانونية والدساتير التي بينت الإطار القانوني والوظيفي للبلدية. وقد صدر أول قانون بلدي بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967.

أ- إنشاء البلدية: يتم إنشاء البلدية وتعيين حدودها الإدارية بموجب مرسوم يصدر من طرف رئيس الجمهورية بناء على قرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية. كما أن" تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله يتم بموجب مرسوم يتخذ بناء على قرار من وزير الداخلية وبعد استطلاع رأي الوالي، وباقتراح من المجلس الشعبي البلدي".[5]

فيما يخص ضم أو فصل بلدية أو عدة بلديات عن بلدية واحدة يتم بناء على قرار من وزير الداخلية بالإجماع مع والي الولاية والمجالس الشعبية البلدية، بالإضافة إلى هذا فإن حقوق والتزامات البلديات المنضمة تحول كلها إلى البلدية التي ضمت إليها، والشيء نفسه عند فصل جزء عن بلدية أو عدة بلديات فإن كل بلدية تأخذ حقوقها وتتحمل الالتزامات التي عليها. [6]

ب- هيئات تسيير البلدية: نصت المادة رقم 13 من القانون البلدي على أن:" هيئتا البلدية هما:"المجلس الشعبي البلدي، رئيس المجلس الشعبي البلدي".

- **المجلس الشعبي البلد ي وصلاحياته:** يعتبر المجلس الشعبي البلدي أهم خلية في التنظيم البلدي نظرا لحساسية وضعه والأعضاء المشكلة له والتي تباشر مهامها عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري وتدوم مدة عضوية المجلس الشعبي البلدي خمس سنوات، إذ قسم المشرع عدد الأعضاء في المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني لكل بلدية.[*]

* **تسيير المجلس الشعبي البلدي**[7] : يعقد المجلس الشعبي البلدي عدة دورات يجري من خلالها مداولات بالإضافة للجان المتخصصة، حيث يقوم بعقد دورات عادية وأخرى غير عادية.

فالدورات العادية تعقد كل ثلاثة أشهر خلال السنة. أما الدورات غير العادية فالمجلس الشعبي البلدي له الحق على الأقل في عقد دورة واحدة في السنة حسب ما تقتضيه شؤون البلدية وذلك بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ثلث(3/1)أعضائه أو الوالي. لكن يشترط في صحة عقد الدورة غير العادية أن يكون الحضور بأغلبية الأعضاء بناء على استدعاءات كتابية توجه من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الأعضاء قبل (10) أيام من مواعيد الاجتماع.

* **اختصاصات المجلس الشعبي البلدي**: حدد القانون البلدي صلاحيات البلدية كخلية أساسية في المجتمع الجزائري، تلك الصلاحيات يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال المداولات حسب المجالات التالية:

– **الوظائف الاقتصادية والمالية** :تعمل البلدية عن طريق المجلس الشعبي البلدي على تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وتشجيع المتعاملين الاقتصاديين، كما أجاز قانون البلدية للمجلس إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية[8].

كما يقوم المجلس الشعبي البلدي بالتجهيز المحلي في حدود ما نص عليه القانون، ويعمل على توجيه وتنسيق ومراقبة الأنشطة المحلية. وبالتعاون مع الهيئة التنفيذية للبلدية، يطالب المجلس بإحداث تعاونيات إنتاجية وأجهزة التنسيق والتسويق للإنتاج الفلاحي وتشجيع الاستثمارات الفلاحية، كما يشارك المجلس في العمليات المتعلقة بتعديل النظام الزراعي للأراضي الواقعة في نطاق الدائرة الإدارية لبلديته.

بالإضافة إلى الوظائف التقليدية فإن المجلس الشعبي البلدي الموسع يقوم بالتعاون مع اللجنة التنفيذية الفنية والتعاونيات البلدية المتعددة الخدمات على تحضير وإعداد برامج إنعاش المنتجات الفلاحية، المساعدة في تموين أعضاء التعاونية بالتجهيزات والخبرات والمواد اللازمة للإنتاج الزراعي ومساعدة أعضاء التعاونية على تحسين ظروفهم الصحية والسكنية والثقافية...إلخ[9].

فيما يخص الجانب المالي يتولى المجلس الشعبي البلدي المصادقة سنويا على ميزانية البلديـــة سواء الأوليـــة وذلك قبل **31 أكتوبر** من السنة السابقـــة للسنـــة المعنيـــة أو الميزانية الإضافية قبل **15 جوان** من السنة المعنية وتتم المصادقة على الاعتمادات المالية مادة بمادة وبابا بباب [10].

في هذا الإطار، اتضح مؤخرا أن عددا هائلا من البلديات في الجزائر تعاني من الديون مما أدى بالدولة إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة والتي تجلت في إحصاء البلديات من قبل وزير الداخلية وجرد ديونها حسب طبيعتها ومعرفة المؤسسات صاحبة هذه المستحقات [11].

– **الوظائف الاجتماعية والثقافية**: لم يغفل قانون البلدية عن الواجبات الاجتماعية للمجلس الشعبي البلدي حيال المواطنين وخصص المادة 89 من قانون البلدية ليوضح فيها حق المجلس في المبادرة باتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجال الصحة والتشغيل والسكن، كما خول للبلدية بناء مراكز صحية

وقاعات للعلاج وذلك في حدود قدراتها المالية. كما ألزمها المشرع بإنجاز المؤسسات التعليمية وفقا للبرنامج المسطر واتخاذ كل إجراء من شأنه تسهيل عملية النقل المدرسي وهذا وفق المادة 99 من قانون البلدية 90-08.

يضطلع المجلس الشعبي البلدي بإنعاش وتحقيق الحماية المدنية على مستوى البلدية وهذا من خلال تنمية روح التضامن الجماعي لدرء ودفع الأخطار والكوارث المحدقة بالبلدية[12].
ثقافيا، تعنى البلدية بالسهر على تطبيق القوانين والأنظمة التي تستهدف تنمية النشاط السياحي في الدولة وللمجلس الشعبي البلدي حق إنشاء المقاولات والهيئات المحلية ذات الطابع السياحي، كذلك المحافظة على المعالم السياحية في البلدية والعمل على استثمارها[13].

– **الوظائف الأخرى للبلدية**: بالاعتماد دائما على هيئة المجلس الشعبي البلدي، تعمل البلدية على تحقيق التنمية الصناعية على المستوى المحلي، تطوير مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز والمساهمة في النقل العمومي والإسكان وفق المادة 106 من القانون 90-08. وفيما يخص التنمية الصناعية التقليدية والحديثة يعمل المجلس على إنشاء الأجهزة والمؤسسات الصناعية، كما يشجع المجلس المبادرات الخاصة التي تهدف إلى تنشيط وتحسين الصناعات في الدائرة الإدارية للبلدية [14]. ويمتد عمل المجلس الشعبي البلدي حتى إلى مجال النقل إذ يعمل على توزيع شبكات وخطوط التموين والتوزيع المتعلقة بالمنتجات الضرورية وتسويقها بإنشاء وسائل النقل والتخزين والتوزيع، كما يقوم المجلس أيضا باستغلال مصالح عمومية لنقل المسافرين واستعمال خطوط الطرق الممتدة داخل حدود البلدية ويشارك لحساب البلدية في رأسمال مقاولات النقل العمومي[15].

– **رئيس المجلس الشعبي البلدي واختصاصاته**: يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير الولاية نظرا لحساسية منصبه وكونه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية.

* **تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي**: نصت المادة 48 من قانون البلدية على أنه يتم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال الاقتراع العام والسري للقائمة التي تتناول أغلبية المقاعد ويكون الرئيس على رأس القائمة وينصب خلال مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع. بعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب ما بين 02 نائبين إلى 06 نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وتدوم مدة عهدة الرئاسة 05 سنوات وتنتهي مهام الرئيس عند توافر أحد الأسباب التالية: الاستقالة، الإقالة، الإقصاء والوفاة.

* **اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي**: قد خصص المشرع صلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي تختلف باختلاف وضعه كممثل للدولة من جهة، باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي وممثلا للبلدية من جهة أخرى وفيمايلي يتم التطرق إلى كافة صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

– **رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة**: تعددت القوانين الصادرة بهذا الشأن منها قانون الحالة المدنية، قانون الإجراءات الجزائية، قانون الانتخابات وقوانين أخرى أوضحت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة وهي كما يلي:
– يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابطا للحالة المدنية كما يجوز له أن يفوض هذا الاختصاص إلى نوابه أو إلى أحد الإداريين مع إبلاغ النائب العام والوالي بذلك[16].
– يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية طبقا لقواعد قانون الإجراءات الجزائية في حدود الرقعة الجغرافية ومجال الاختصاص[17].
– يصادق رئيس المجلس الشعبي البلدي على الوثائق ويجوز له نقل الاختصاص لأحد نوابه أو للمصالح الإدارية، ويتولى نشر القوانين والتنظيمات واتخاذ الإجراءات اللازمة في حدود إقليم البلدية[18].

– يعهد إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة الحفاظ على النظام العام، الصحة العامة والأمن العام في الحدود الإقليمية للبلدية، في هذا الشأن أجاز قانون البلدية للرئيس بالاستعانة في تحقيق الأمن العام إلى الحرس البلدي. المادة 139 من قانون البلدية لسنة 1990 أفصحت عن مسؤولية البلدية عن الخسائر والأضرار التي تلحق بالأشخاص والممتلكات الناجمة عن الجنايات والجنح.
– يقوم سنويا بإحصاء الأشخاص المعنيين بالخدمة الوطنية.

– **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية للمجلس**: تقوم الهيئة التنفيذية بجملة من الاختصاصات المحلية عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي[19] :
– تحت إشراف الرئيس تقوم الهيئة التنفيذية بالعمل على إنعاش وتحريك وتسيير وتنسيق أعمال المجلس الشعبي البلدي، فيقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باستدعاء الأعضاء للانعقاد وتحديد الموضوعات محل الدراسة وتحضير جدول جلسات واجتماعات المجلس.
– باعتباره رئيسا للهيئة التنفيذية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنصيب اللجان البلدية والإشراف على حسن سيرها، كما يقوم بإعداد وتحضير ميزانية البلدية. وقد حدد المشرع في المادة 50 من القانون 90-08 عدد أعضاء الهيئة التنفيذية المتمثلين في النواب وعددهم يتراوح بين 2 إلى 6 أعضاء حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

– **رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية**: باعتباره ممثلا للبلدية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي ببعض الصلاحيات في حدود القانون تتمثل في الآتي [20] :

– يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات، في الحياة المدنية والإدارية وفقا للشروط المنصوص عليها في التنظيمات.

– يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على تسيير إيرادات البلدية ومتابعة تطور مالية البلدية، بالإضافة إلى الحفاظ على الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية.

– يتولى إبرام عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا، وإبرام المناقصات والمزادات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

– يعمل على توظيف عمال البلدية وتعيينهم وفقا للشروط المنصوص عليها في التنظيمات المعمول بها واتخاذ الإجراءات المتعلقة بطرقات البلدية.

– بصفته رئيسا للمجلس الشعبي البلدي يقوم بتحضير جدول الأعمال الخاص بأشغاله ويقدم تقريرا منتظما حول الوضعية العامة للبلدية ومدى تنفيذ المداولات.

– **مهام اللجان البلدية**: تتكون اللجان البلدية من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي كما تعمل على دراسة المشاكل والمسائل المتعلقة بالإدارة العامة للبلدية، الشؤون المالية والاقتصادية، التجهيز والأشغال العامة والإسكان والشؤون الاجتماعية والثقافية.

وتنقسم اللجان البلدية إلى لجان مؤقتة وأخرى دائمة وذلك لمساعدة المجالس الشعبية البلدية على أداء مهامها، فالمادة 24 من قانون البلدية أوضحت مختلف المهام للجان الدائمة والمؤقتة. تتمثل اللجان الدائمة في لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة التهيئة العمرانية والتعمير ولجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية. كما خول القانون لأعضاء المجلس الشعبي البلدي إنشاء لجنة مؤقتة تقوم بمهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة بلديـــة أو تجاوزات ما على مستوى مصلحة تابعة للبلدية.

2– الإطار القانوني والوظيفي للولاية: تعتبر الولاية كوحدة إدارية لامركزية تتوفر فيها مقومات اللامركزية الإدارية وهي تمثل السلطة الوصية على البلدية، ويتطلب هذا دراسة الجانب القانوني والوظيفي للولاية.

أ– إنشاء الولاية: صدر ميثاق الولاية في 26 مارس 1969 وتبعه قانون الولاية بالأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 أفريل 1969، حيث اعتبر الولاية كوحدة تصل بين الدولة والبلديات فهي لا تعد خلية لامركزية فحسب بل هي أيضا دائرة إدارية تعكس نشاط الإدارات المركزية [21].

تتمتع الولاية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتقوم بنشاطات سياسية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية تحت رقابة السلطة المركزية ويتولى إدارة الولاية كل من الوالي والمجلس الشعبي الولائي. بالإضافة إلى أجهزة الإدارة العامة للولاية، فبموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 أصبحت الإدارة العامة للولاية تقوم على: الأمانة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الديوان ورئيس الدائرة. فالولاية يتم إنشاؤها بواسطة قانون يحدد إسمها ومركزها الإداري والحدود الإدارية لها.

ب– هيئات تسيير الولاية: طبقا للمادة 08 من قانون الولاية فإن الولاية تقوم على هيئتين هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي، إلى جانب هياكل الإدارة العامة للولاية.

– المجلس الشعبي الولائي واختصاصاته: يعرف المجلس الشعبي الولائي على أنه جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره ورعاية مصالحه[22]. فالمجلس الشعبي الولائي يعتبر هيئة أساسية في تشكيل جهاز تسيير الولاية باعتبارها مجموعة إدارية لامركزية إقليمية.

* **تسيير المجلس الشعبي الولائي**: طبقا للمادة 99 من قانون الانتخاب يتكون المجلس الشعبي الولائي من 35 إلى 55 عضوا على أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو واحد على الأقل. وخلافا للوضع بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي ينتخب للفترة الانتخابية من طرف جميع الأعضاء بالاقتراع السري والأغلبية المطلقة في الدورة الأولى، أما الدورة الثانية فيتم الانتخاب بالأغلبية النسبية ويكون اختيار الرئيس الأكبر سنا في حالة تساوي الأصوات.

في تسيير شؤونه يقوم المجلس الشعبي الولائي بعقد دورات ومداولات إلى جانب تشكيل لجان متخصصة:

– **الدورات**: يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات عادية وأخرى استثنائية، حيث يعقد أربع (04) دورات عادية في السنة مدة كل دورة لا تقل عن 15 يوما، وقد حدد المشرع الأشهر التالية: مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر لعقد الدورات العادية وخلاف ذلك تعد باطلة. أما الدورات الاستثنائية يكون عقدها حسب الحاجة إلى ذلك سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث(3/1) أعضاء المجلس الولائي.

– المداولات: خلال دوراته العادية أو غير العادية يجري المجلس الشعبي الولائي مداولات مضمونها إحدى صلاحياته.

– **تنصيب اللجان**: خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية في مجال الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية والشؤون الاجتماعية والثقافية.

* **اختصاصات المجلس الشعبي الولائي**: حدد دستور 1989 معالم اختصاصات المجلس الشعبي الولائي وطبقا للمواد 55 إلى غاية 82 من قانون الولاية فإن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تشمل:

– ترقية الفلاحة، الوقاية من الآفات الطبيعية، التشجير وحماية البيئة والغابات، المياه الصالحة للشرب وتطهير المياه وكذا الصحة الحيوانية.

– تهيئة طرق الولاية وصيانتها، ترقية هياكل استقبال الأنشطة، الإنارة الريفية وفك العزلة عن المناطق النائية.

– إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني ومراكز التكوين المهني

– إنجاز هياكل الصحة العمومية، الوقاية الصحية، تقديم يد المساعدة لفئة المعوقين والمسنين،كما يعمل المجلس على إنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية وتنمية النشاطات السياحية.

– **تعيين الوالي واختصاصاته**: طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89-44 الصادر بتاريخ 10 أفريل 1989 والمرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا للإدارة المحلية، فإنه يعهد اختصاص تعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والجماعات المحلية.

وقد حددت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 الأشخاص المؤهلين للتعيين في منصب الوالي وهم: الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر، فيما يخص إنهاء مهام الوالي فهذا الإجراء لا يتم إلا بموجب مرسوم رئاسي وهو مطابق لإجراءات تعيينه.

كما يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ويمارس سلطات أخرى كممثل للدولة.

* **اختصاصات الوالي كهيئة تنفيذية**: أوكلت للوالي ممارسة صلاحيات عديدة متمثلة في:

– تنفيذ المداولات القائمة على مستوى المجلس الشعبي الولائي وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية بعد المصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي الولائي.

– يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية نشاطات الولاية خلال الدورات المنعقدة وتقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الولاية من جهة ونشاطات مصالح الدولة في الولاية من جهة أخرى.
– خلافا للبلدية فإن تمثيل الولاية مسند إلى الوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي .

* **اختصاصات الوالي كممثل للدولة:** يمثل الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري نظرا للصلاحيات المسندة إليه، فصفة ممثل الدولة تمنح الوالي الصلاحيات التالية:
– وفق المادة 92 الفقرة الأولى من قانون الولاية يعد الوالي ممثلا للدولة ومندوبا للحكومة على مستوى الولاية كما يمثل مختلف الوزراء من خلال تنفيذه التعليمات الصادرة عن كل وزير مختص.
– يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات والأوامر الصادرة عن السلطة التشريعية وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية.
– يتمتع الوالي بسلطة الضبط الإداري (الشرطة الإدارية) وفقا لما جاءت به المادة 96 من قانون الولاية، حيث يعد الوالي مسئولا عن حماية النظام والحفاظ على أمن وسلامة السكان. كما أوكل قانون الإجراءات الجزائية إلى الوالي سلطة الضبط القضائي وفق المادة 28 منه، حيث يتدخل الوالي كسلطة ضابط قضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.

أضاف المشرع الجزائري خلية أخرى إلى جانب الولاية والبلدية ألا وهي: الدائرة والتي تلعب دور الوسيط بين البلدية والولاية، فهي تعتبر مقاطعة إدارية تنشأ وتعين حدودها وفق القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981 المتمم لقانون الولاية 1969. كما تتولى الدائرة المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنشيط متابعة عمل البلديات وإنشاء المؤسسات لغرض تحقيق التنمية المحلية.

رابعا: تقييم المالية المحلية في الجزائر

يعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية المحلية وتسيير مصالح الإدارة المحلية في المقاطعات الإقليمية في الجزائر. فالتمويل المحلي يمثل كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي. وفق القانون الجزائري أكدت المادة رقم 146 من قانون البلدية المؤرخ في 07 أفريل 1990 والمادة رقم 132 من قانون الولاية المؤرخ ف 07 أفريل 1990، على أن البلدية والولاية مسؤولتان عن تسيير وسائلهما المالية الخاصة والتي تتألف من: مداخيل الجباية والرسوم، مداخيل ممتلكاتهما، الإعانات والقروض.

انطلاقا من الموارد المالية الداخلية والخارجية التي تتوفر عليها الجماعات المحلية والتي نصت عليها التشريعات الجزائرية، يمكن التعرف على طبيعتها، تطور عجز البلديات وأسباب العجز.

1- الموارد الداخلية والخارجية للجماعات المحلية[23]: تستند المالية المحلية إلى نفقات قسم التسيير ونفقات قسم التجهيز والاستثمار في ميزانية البلدية وتمول ميزانية التسيير من إيرادات الجباية وإعانات التسيير التي تقدمها الدولة وإيرادات الممتلكات التابعة للجماعات المحلية مثل الحقوق، الإتاوات، الخدمات المقدمة والغرامات. وتصنف الموارد المالية حسب المصدر إلى موارد ذاتية (داخلية) وموارد خارجية.

أ-الموارد الذاتية للجماعات المحلية: تعد الجباية المحلية المورد الرئيسي في ميزانية الجماعات المحلية، كونها تمثل ¾ من الإيرادات المالية المحلية. وقد حدد المشرع الجبائي أصناف الضرائب العائدة للجماعات المحلية طبقا لما جاء به قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 1992 في مادته 197،حيث ميز بين الضرائب العائدة كليا للجماعات المحلية والعائدة جزئيا.

- الضرائب والرسوم المحلية الموجهة كليا إلى الجماعات المحلية [24]: تتمثل الضرائب المحلية الموجهة كليا للجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL في:

* **الرسم على النشاط المهني** الذي أحدث بموجب قانون المالية لسنة 1996 ويحصل الرسم على النشاط المهني وفق المعدل 2% حسب قانون المالية 2002، حيث توزع على الولاية بنسبة 0.59%، البلدية 1.30%، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.11%.

* **الدفع الجزافي** الذي يقوم بدفعه الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والمؤسسات الأجنبية المستقرة بالجزائر وتقوم بدفع أجور ومرتبات وتعويضات وأتعاب.

إلى غاية 31 ديسمبر 2005 كان الدفع الجزافي يمثل موردا هاما في ميزانية البلدية ولا يقل أهمية عن الرسم على النشاط المهني، فحصيلة الدفع الجزافي تخصص كلية للجماعات المحلية وتوزع بنسب مختلفة بين البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث تعود نسبة 30% إلى البلدية والباقي 70% تعود إلى الصندوق والتي توزع بدورها على البلدية 60%، الولاية 20%، صندوق التضامن20%. يلاحظ من خلال النسب الموزعة أن حصة الأسد تعود إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية وفق ما نصت عليه التعليمة الوزارية رقم 94-51 المؤرخة في 21 جانفي 1995 بخصوص توزيع حصة الصندوق المشترك

للجماعات المحلية. لكن منذ **01 فيفري 2006** لم يعد للدفع الجزافي أي دور في ميزانية البلدية لأن المعدل أصبح **0%** بدلا من**1%**.

* **الرسم العقاري** والذي يمثل ضريبة سنوية على الممتلكات العقارية وقد تأسست بموجب الأمر 67-83 المؤرخ في 02 جوان 1967 ويؤسس هذا الرسم على الملكيات المبنية وغير المبنية المتواجدة على التراب الوطن. فالرسم العقاري على الملكيات المبنية يحسب على أساس القيمة الإيجارية الجبائية للمساحة المتواجد فيها الملكيات المبنية وهي محددة حسب التنظيم المعمول به لكل متر مربع (م^2)، أما الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية[28] فيحسب على الملكيات غير المبنية على أساس القيمة الإيجارية الجبائية والمحددة بالمتر مربع (م^2) للأراضي غير الزراعية والهكتار للأراضي الزراعية.

* **رسم التطهير** ويؤسس سنويا على الملكيات المبنية المتواجدة بالبلديات والتي تتوفر على مصالح لإزالة القمامات المنزلية، حيث اصطلح عليه برسم رفع القمامات المنزلية وفق قانون المالية لسنة 2002 يفرض على الملاك والمستأجرين للملك ويؤسس لفائدة البلديات التي تعمل بها مصلحة رفع القمامات المنزلية ويتحدد هذا الرسم من خلال مصادقة السلطة الوصية على مداولات المجلس الشعبي بقرار من رئيسه مهما كان عدد سكان البلدية المعنية.

* **رسم الإقامة** وأعيد تأسيسه في سنة 1996 لصالح البلديات المصنفة كمناطق سياحية والحمامات المعدنية والبحرية، يفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية ولا يملكون فيها إقامة دائمة خاضعة للرسم العقاري ويتم حسابه عن كل شخص ولكل يوم على أن لا يقل عن 10 دج ولا يتعدى 20 دج لليوم الواحد وكما يتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق والمحلات المستعملة لإيواء السواح أو المعالجين بالحمامات المعدنية ويدفع تحت مسئوليتهم إلى قباضة الضرائب(خزينة البلدية حاليا) بعنوان مداخيل الجباية المحلية البلدية.

– **الضرائب والرسوم المحلية الموجهة جزئيا إلى الجماعات المحلية**: تتمثل مختلف الضرائب والرسوم المحلية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) في مايلي:

* **الرسم على القيمة المضافة** ويطبق على عمليات بيع الأشغال العقارية والخدمات وقد تم تعديل معدلات الرسم على القيمة المضافة وفق قانون المالية لسنة 2002 وأصبح المعدل العادي 17% والمعدل المخفض 7% . يمثل الرسم على القيمة المضافة نسبة 85% من الموارد الجبائية في ميزانية الدولة ويعد ثاني مورد بعد الجباية البترولية أما النسبة الباقية 15%

توزع بين البلدية 5% والصندوق المشترك للجماعات المحلية 10% وهذا عندما يتعلق الأمر بالعمليات المنجزة عند الاستيراد، أما العمليات في الداخل فإن النسبة 15% تخصص كاملة للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

* **رسم الذبح** تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات ويكون حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات المذبوحة بمعدل 5دج للكيلوغرام ويتوزع بين البلدية بمعدل 3.5 دج/كغ والصندوق الخاص رقم 30270 والمعروف بصندوق حماية الصحة الحيوانية بمعدل1.5 دج/كغ.

* **الضريبة على الممتلكات** ويخضع لها الأشخاص الطبيعيين الذين اختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر على اعتبار أملاكهم الموجودة بالجزائر وخارج الجزائر وتحدد الضريبة بتطبيق جدول تدريجي على جميع الممتلكات وكما يتم توزيع حصيلة ضريبة الممتلكات100% على ميزانية الدولة بمعدل 60% ، ميزانية البلدية 20% والنسبة الباقية على الحساب الخاص رقم 050-302 تحت عنوان الصندوق الوطني للسكن. لكن حصيلة الضريبة على الممتلكات لا تشكل إلا نسبة 8% من موارد البلديات.

* **قسيمة السيارات** يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة وتتوزع حصيلة القسيمة بين الدولة بنسبة 20% والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80% .

إلى جانب الموارد المالية الداخلية للجماعات المحلية فإن الموارد المالية الخارجية والمتمثلة في القروض والإعانات المالية تلعب دورا في تمويل ميزانية البلدية.

ب- الموارد الخارجية للجماعات المحلية[25] : تأتي عملية الاعتماد على الموارد الخارجية كمرحلة ثانية أو استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في الميزانية المحلية، فالموارد الخارجية الأساسية وفق التنظيم المعمول به في الجزائر تتمثل في مايلي:

* **القروض** وتمثل مورد آخر لتمويل مشاريع التنمية المحلية، حيث تسدد أشغال التجهيز والإنجاز والدراسات من ميزانية التجهيز والاستثمار وإذا اقترضت البلدية يتم تسديد رأسمال الدين بفضل إيراداتها من الاستثمار والمتمثلة في:

- مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز العمومية عن طريق رسوم محلية للتجهيز التي تتراوح بين 1% إلى 5% من قيمة العقار والأرض المعدة للبناء.
- إعانات الدولة عن طريق تقديم مساعدات نهائية.
- الاقتطاعات من ميزانية التسيير.

- القروض المحتملة لدى مؤسسات مالية من الدولة عن طريق مساعدات مؤقتة.

عموما يكون القرض المحصل عليه من قبل البلدية يمثل القرض الإيجاري مما يساعد البلدية على تخصيص هذه الأموال للعمليات التي تحقق إيرادات من أجل تسديد الديون.

* **الإعانات الحكومية** وتهدف إلى تكملة الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية وتقليص الفوارق بينها لتحقيق التوازن، كما تنقسم الإعانات الحكومية إلى الإعانات التي تمنحها الدولة وتلك التي يمنحها الصندوق المشترك للجماعات المحلية. فالبلديات تستفيد من إيرادات غير مباشرة عن طريق المخططات البلدية للتنمية، حيث تمنح لها في ميزانية التجهيز وقد توقف الصندوق المشترك للجماعات المحلية عن تقديم الإعانات في سنة 1995 نظرا للعبء الثقيل لتسيير الحرس البلدي المفروض على عاتقه.

يلاحظ مما سبق أنه على الرغم من تعدد مصادر تمويل الجماعات المحلية (داخلية وخارجية) واختلاف أصناف الموارد المالية بحسب طبيعتها إلا أن الوضع المالي المحلي في الجزائر يشهد تدهورا كبيرا أمام عجز العديد من البلديات. ويعود ذلك لأسباب عديدة.

2- تطور ديون البلديات وأسباب العجز: على الرغم من أن الجباية المحلية تمثل أهم مورد في ميزانية الجماعات المحلية إلا أنها تشهد عجزا سنويا مما أدى إلى الإعلان عن إفلاس قرابة 1280 بلدية على مستوى الوطن. وأمام ضعف الإيرادات الداخلية للبلديات من جباية محلية وإيرادات الممتلكات والتي تشكل إلا نسبة 8% من إجمالي الموارد المحلية، حيث اتسمت بالضعف الشديد نظرا للتنازل عن الممتلكات في إطار قانون سنة 1981 المتعلق ببيع أملاك الدولة وأمام هذا الضعف المزري وجدت الدولة نفسها أمام عجز هائل للعديد من البلديات سنويا. يعود تدهور المالية المحلية في الجزائر إلى أسباب عديدة منها ما يتعلق بالمكلف بالضريبة ومنها ما يتعلق بالتنظيم (السلطة المركزية).

أ- أسباب متعلقة بالمكلف بالضريبة: يلعب المكلف بالضريبة دورا كبيرا في عملية التحصيل الجبائي لأن احترامه لقواعد فرض الضريبة، الوعاء الضريبي، المعدلات الضريبية يؤثر إيجابا على الحصيلة الجبائية إلا أن ظاهرتي الغش والتهرب الضريبيين حالتا دون ارتفاع حصيلة الجباية المحلية وبالتالي تقليص نسبة الديون على عاتق البلديات. فأسباب الظاهرتين تعود إلى المكلف والسلطة المركزية معا وتتمثل في:

- ثقل عبء الضغط الجبائي الذي يتعدى في غالب الأحيان معدل 15% المتفق عليه عالميا كما نادى به العالم لافير **Laffer** مما يؤدي بالمكلف إلى التهرب من دفع المستحقات.

– عدم استقرار التشريعات وغموضها في بعض الأحيان وأمام ضعف الوعي الجبائي فالمشرع يعمد إلى تغيير التشريعات سنويا، إضافة إلى تعدد الضرائب المفروضة وعدم استقرار معدلاتها فيمكن ملاحظة انخفاض معدل ضريبة الدفع الجزافي سنويا بنسبة 1%.

– تفتقر الإدارة الجبائية إلى الوسائل المادية والبشرية، فارتفاع عدد الأعوان الاقتصاديين أدى إلى ارتفاع عدد المكلفين بالضريبة وبالتالي ارتفاع عدد الملفات الجبائية ومن هنا وجدت الإدارة الجبائية نفسها عاجزة عن أداء المهام المتزايدة مقابل العدد الضئيل للأعوان الإداريين القائمين على الرقابة. إضافة إلى النقائص المتواجدة على مستوى النقل، أجهزة الإعلام الآلي، اللوازم والتجهيزات المكتبية وانعدام التحفيزات المالية مما أثرت سلبا على عمل الأعوان الإداريين.

– نقص الوعي الجبائي لدى المكلف والذي يمثل حافزا للتملص من دفع الضرائب المفروضة على عاتقه ويعود السبب في ذلك لاعتبارات عديدة منها:

– الاعتقاد السائد بأن الضريبة أداة اغتصاب وسلب أموال الفرد، لهذا يرد الأفراد عليها بالتهرب لاعتباره وسيلة مقاومة.

– الاعتقاد بأن سرقة الدولة لا تعد سرقة بمعناها الحقيقي وكأن الدولة ليس لها حق على الأفراد.

– انعدام الثقة في الدولة وكأن الأشخاص القائمين على القانون والتشريعات يفرضون الضريبة لحسابهم الخاص وليس لفائدة المصلحة العامة.

– انتشار الأمية والجهل في أوساط المجتمع الجزائري، مما زاد من تفشي ظاهرة التهرب والغش الضريبيين.

– العداوة الدائمة للإدارة الجبائية من قبل المكلف بالضريبة خاصة بعد تطبيق إجراءات التحصيل بالإكراه وفق قانون 1995.

– الاعتقاد الديني لبعض طبقات المجتمع بعدم شرعية الضريبة.

– نقص الإعلام فيما يخص الضريبة، وعاؤها، كيفية حسابها وطرق تحصيلها بالرغم من أن المديرية العامة للضرائب قد وفرت مطويات خاصة بكل ضريبة لكن هذه المطويات لم تصل إلى أيادي المكلفين.

– مساهمة بعض أعوان الإدارة الجبائية في تفشي نقص الوعي الضريبي وتأكد النظرة السلبية للضريبة لدى المكلفين، يتضح ذلك من خلال متابعة الأعوان للأشخاص ذوي الأنشطة التجارية قليلة المدخول بإرسال إنذارات بدفع الغرامات وإغفالهم عن كبار التجار مما ولد روح الحقد في أوساط المكلفين، وهذه الظاهرة معاشة يوميا على مستوى القباضات، المفتشيات وكذا المديرية الولائية للضرائب.

ب– أسباب متعلقة بالنظام: لا يمكن اعتبار المكلف بالضريبة هو وحده المسؤول عن ضعف الجباية المحلية بل حتى السلطة المركزية كان لها نصيب في تفشي ظاهرة إفلاس البلديات وتزايد عدد البلديات العاجزة في السنوات الأخيرة، حيث ساهمت الدولة من جهتها في تقليص الجباية المحلية من خلال:

– التقسيم الإداري لإقليم الدولة: تطور عدد البلديات في الجزائر منذ 1962 إلى غاية آخر تقسيم إداري سنة 1984، حيث أصبح عدد البلديات 1541 بلدية حسب ما جاء به القانون رقم 84-09 المؤرخ في 14 فيفري 1984. وقد ساهم التقسيم الإداري في تقليص الجباية المحلية نظرا لانعدام معايير تحديد إقليم الدولة فكان الغرض من هذا التقسيم هو تقريب الإدارة من المواطن وتحسين نوعية الخدمات كون أن البلدية تعد مؤسسة خدمية بالدرجة الأولى إلى جانب تكريس مبادئ اللامركزية الإدارية، لكن المشرع أغفل اعتبارات اقتصادية ومالية لأن بعض البلديات المنشأة لا تتوفر على أدنى نشاط اقتصادي مدر للمداخيل الجبائية مما زاد من عدد البلديات العاجزة سنويا.

بتاريخ 22 أكتوبر 2006 عرض وزير الداخلية والجماعات المحلية يزيد زرهوني في الاجتماع التقييمي الذي خصصه رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة لملف الجماعات المحلية مشروع التقسيم الإداري الجديد الذي سيصادق عليه مجلس الحكومة. وقد تم إعداد المشروع الجديد بالاعتماد على أربعة مقاييس أساسية تخص مقياس البعد عن مقر الولاية، ومقياس الكثافة السكانية، مقياس عدد البلديات، آخر مقياس هو مقياس السيادة ويشمل الدوائر الإدارية الواقعة على الحدود مع الدول المجاورة مثل برج باجي مختار المجاورة لمالي وبئر العاتر المجاورة لتونس ومغنية المجاورة للمغرب. وقد اتخذ قرار إنشاء ولايات منتدبة لتحضيرها على مدى ثلاث سنوات لإعلانها كولايات قائمة بذاتها وتتمتع بالاستقلالية الإدارية وبالتالي سيخلق هذا الإجراء مشاكل مالية عديدة على المستوى المحلي نظرا لضعف التسيير في الإدارة المحلية.

– تمركز الجباية في يد السلطة المركزية: يعتبر وضع الإيرادات الجبائية في يد السلطة المركزية من أهم الأسباب المؤدية إلى عجز البلديات وتتجلى تبعية تلك الإيرادات على مستوى تأسيس الضريبة وقبضها أو تحصيلها، فبالنسبة لتأسيس الضريبة أوكل الدستور الجزائري هذا الاختصاص إلى السلطة التشريعية والمتمثلة في المجلس الشعبي الوطني، حيث يقوم بتأسيس وعاء الضريبة ونسبها وطرق تحصيلها.

فالضريبة تخضع لقواعد محددة في إطار قانون المالية السنوي الذي يؤكد مشروعية الضريبة ثم يأتي دور القوانين الفرعية المتخصصة ومن خلال هذه القوانين يتضح أن البلدية

لا يد لها في تأسيس الضريبة. وبالتالي يعد تأسيس الضريبة وتحديد وعائها حكرا إلا على السلطة التشريعية والتنظيمية مما يؤكد مدى تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية والتي تجرد البلديات من المبادرة المالية.

إضافة إلى تبعية تأسيس الضريبة فإن العائق الثاني لعب دورا هاما في ضعف الجباية المحلية وهو تبعية القابض البلدي، حيث أن تعيينه يكون إلا بصدور مراسيم وزارية تحت وصاية وزير المالية وقد نص المرسوم رقم 260-65 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965 في مادته الأولى على تعيين المحاسبين العموميين الممارسين لمهامهم باسم الدولة والجماعات المحلية وكذا المحاسبين العموميين المزاولين مهام المحاسبين للميزانيات الملحقة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري من طرف وزير المالية. فالقابض البلدي (المحاسب العمومي) له كل الصلاحيات المنصوص عليها في التشريع لمزاولة مهامه ولا يجوز له تفويض شخص آخر مما يعرضه إلى الملاحقة القانونية.

– **سياسة التحريض الضريبي**: أتت سياسة التحريض الضريبي (الحث الضريبي) تبعا لسياسة الإصلاحات الجبائية في الجزائر ومفادها منح الامتيازات الضريبية والتسهيلات والإعفاءات للأعوان الاقتصاديين خاصة الشباب المستثمر في المناطق الواجب ترقيتها حسب ما جاءت به قوانين الاستثمار لكن سياسة التحريض الضريبي فوتت على الخزينة العمومية مبالغ ضخمة كون أن المورد الرئيسي للميزانية المحلية يتمثل في إيرادات الجباية المحلية. فالتسهيلات الممنوحة من طرف السلطة المركزية تسهر على تطبيقها هيئات إدارية عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية ومتمثلة في الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب ANSEJ والوكالة الوطنية لتطوير الاستثمارات APSI التي اتسع نطاق عملها منذ إنشاء شبابيك محلية على مستوى الولايات تحت إسم الشباك الوحيد للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار ANDI .

يتضح مما سبق أن الأطراف المتدخلة في إحداث العجز في ميزانية البلدية تتمثل أساسا في المكلف بالضريبة والسلطة المركزية لكن الدولة الجزائرية لم تغفل عن نقائص التشريع الجبائي وحاولت إصلاح الوضع من خلال سلسلة إصلاحات ذات بعد تنظيمي وأخرى ذات بعد تشريعي بغرض تخفيف ظاهرة عجز البلديات وبالتالي أصبحت الجباية المحلية وسبل تطويرها ودعم تحصيلاتها أمرا حتميا في تطوير التنمية المحلية.

الخاتمة

تعتبر الجماعات المحلية المحرك القاعدي لعجلة التنمية في الجزائر كونها حلقة الربط بين السلطة العليا للبلاد والشعب وتعمل في إطار نظام إداري محلي يرتكز على قواعد اللامركزية الإدارية والتي أصبحت أسلوبا ناجعا في تسيير الإدارة المحلية في الجزائر والبلدية تلك الخلية الأساسية في المجتمع لا تحظى بكامل الصلاحيات في تسيير الشؤون المالية كونها أقل حظا من السلطة المركزية في مجال جباية الأموال فهي لا تحظى بالمسؤولية الكاملة على الوضع المالي. ومن هذا المنطلق وإلى جانب الأسباب المؤدية إلى عجز البلديات في الجزائر واستفحال ظاهرتي الغش والتهرب الضريبيين لابد من إعادة النظر في تسيير الوحدات المحلية في الجزائر ومحاولة إعطاء أولوية للجباية المحلية، يمكن إعطاء بعض الاقتراحات والمتمثلة في:

– السلطة المركزية مطالبة بمنح الهيئات المحلية استقلالية مالية أوسع لتواكب متطلبات التنمية المحلية وزيادة الاستثمار في المحليات كإعطاء المجالس المحلية حرية أكبر في التصرف في أموالها وفرض الضرائب والرسوم والإعفاء منها. وعلى السلطة المركزية أن تقوم بتحصيل بعض الضرائب والرسوم العائدة للجماعات المحلية نيابة عن السلطات المحلية وذلك بتكفلها بكافة النفقات لتخفيف العبء على ميزانية الجماعات المحلية من خلال متابعة التحصيل والرقابة عليه.

– يتعين على السلطة المركزية إعادة النظر في الإعانات الحكومية المقدمة للجماعات المحلية من خلال المعايير التي تمنح على أساسها تلك الإعانات ومحاولة وضع معايير موحدة لتوزيع الإعانات الحكومية على المجالس الشعبية المحلية، كأن يتم منح الإعانة على أساس عدد السكان أو حجم النشاط والوضع المالي للوحدة المحلية.

– في إطار التقسيم الإداري لا بد على الدولة إعادة النظر في تقسيم حدود البلديات ومحاولة إعطاء أولوية في التقسيم إلى المحافظات الكبرى أي جعلها دائرة انتخابية لا إدارية، كما أنه لا بد من وضع شروط لتحديد جزء من الولاية كبلدية مستقلة إداريا كأن لا يقل عدد السكان عن 10.000 ساكن بالإضافة إلى المجال الاقتصادي. أما الأجزاء النائية يمكن استفادتها بفرع إداري لغرض تقريب الإدارة من المواطن فقط.

– على السلطة المركزية إعادة النظر في صلاحيات قباضات الضرائب للتحصيل والتسيير وذلك بتأهيل الأعوان بكثافة وتحسين المستوى التكويني لهم، بالإضافة إلى تحديد إقليم الاختصاص لكل قباضة ومحاولة تقليص عدد البلديات التابعة للقباضة الواحدة.

– على الدولة أن تهتم بالعمالة الموظفة في البلدية خاصة المستوى التعليمي، كما هو معلوم أن العمال الذين لديهم مستوى تعليمي مقبول مقدرين بنسبة 37% فقط من إجمالي عدد العمال وغالبية الموظفين بدءا بممثلي المجلس الشعبي البلدي لا يتعدون مستوى الثالثة ثانوي أو أقل من ذلك، كأن تضع الدولة شروط في الأشخاص المنتخبين على أن لا يقل مستواهم عن شهادة ليسانس أو ما يعادلها في مجال التسيير وإدارة الأعمال.

– من الملاحظ أن البيروقراطية تنتشر في أوساط الإداريين على مستوى البلدية أو الإدارة الجبائية، إذ كل من تقلد منصب رئيس البلدية أو الدائرة كانت برامجه موجهة لأهل المنطقة أو دائرته الانتخابية أو بالأحرى للصالح الخاص وليس العام. وعليه يمكن تقديم اقتراح يمس قانون الانتخابات الجزائري والقاضي بتقديم ملفات المترشحين على مستوى هيئة جهوية وليست ولائية أي يكون مكان الترشح غير مقر إقامة المترشح، على أن يكون التعريف بالمترشحين من خلال وسائل الإعلام المحلية ولقاءات بين المترشحين والجمهور. الهدف من ذلك هو تقليص التجاوزات، المحسوبية والبيروقراطية على مستوى الجماعات المحلية.

الهوامش

1–عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، 2002، ص ص: 104-105.

2–جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1988، ص: 03.

3- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص:09.

4– عمار بوضياف، مرجع سابق، 2002، ص : 135.

5– المادة 04 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990.

6– المادتين 16 و17 من القانون البلدي رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990.

(*) لم يترك المشرع الجزائري أي ثغرة فيما يخص الفئة القابلة للترشح للعضوية في المجلس الشعبي البلدي، وحدد في هذا الإطار عينة من الأشخاص المحرومين من الترشح لانتخابات المجلس الشعبي البلدي نص عليها في المادة 98 من قانون الانتخاب رقم 80-03 الصادر في25 أكتوبر 1980 ألا وهم: الولاة، رؤساء الدوائر، الكتاب العامين للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفي أسلاك الأمن، محاسبي الأموال البلدية ومسؤولي المصالح البلدية.

7– المادة 136 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 17أفريل1990.

8– عمار عوابدي، مرجع سابق، 2002، ص ص: 293-296.

9– المواد 152 إلى 159 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990.

10 – S. Benaissa , l ‘aide de l’état aux collectivités locales, Offices des publications universitaire, Alger, 1983, p : 138.

11– المواد 167 إلى 170 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990.

12– عمار عوابدي، مرجع سابق، 2002، ص: 297.

13– 14 – المواد 90 إلى 146 من قانون البلدية 90-08.

15– المادة 01، الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فيفري1970 المتضمن الحالة المدنية.

16– المادة 67 من قانون البلدية رقم 90-08.

17– المادة 78 من قانون البلدية رقم 90-08، ص: 495.

18– المواد من221 إلى223 من قانون البلدية رقم 90-08.

[19]– عبد الحفيظ نقادي، دور الهيئات اللامركزية في التنمية المحلية، ملتقى وطني حول الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء الإصلاحات، المركز الجامعي د.مولاي الطاهر، سعيدة، 08-09 ديسمبر 2003.

[20]– جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 02، 1988، ص: 50.

[21]– عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانه، الجزائر، 2002، ص:111

[22]– المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي،التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق،الدورة 18، جويلية 2001.

[23]-H.Graba, Les Ressourdes Fiscales Des Collectivités Locales, ENAG, Alger, 2000, pp : 45-46.

[24]- Direction Générale Des Impots,Taxe Foncière Sur Les Propriétés non Baties,2000, Dépliant N° 15.

[25]– المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، التكفل بأنشطة البيئة على مستوى الجماعات المحلية، الدورة العادية 23، ديسمبر: 2003.